

安全理事会

Distr.: General
31 July 2021
Chinese
Original: English

审查苏丹达尔富尔局势和有关达尔富尔的各项措施的评估基准

秘书长的报告

一. 导言

1. 安全理事会第 2562(2021)号决议第 5 段请秘书长在 2021 年 7 月 31 日前审查达尔富尔局势，并就订立可用以指导安理会审查本决议有关达尔富尔的各项措施的清晰明确的关键基准提出建议。

2. 根据这一要求，秘书处的一个评估小组于 2021 年 6 月 12 日至 26 日访问了苏丹(喀土穆、南达尔富尔尼亚拉和北达尔富尔法希尔。在访问期间，评估小组与苏丹过渡政府和《苏丹朱巴和平协议》的其他签署方、各政党、三个境内流离失所者营地的代表、[1] 民间社会包括妇女和青年团体、驻苏丹外交使团成员、联合国苏丹过渡时期综合援助团工作人员和联合国国家工作队成员进行了协商。此外，为了更好地了解达尔富尔局势的区域层面，评估小组还与中非共和国问题专家小组、利比亚问题专家小组、南苏丹问题专家小组和苏丹问题专家小组进行了协商。评估小组返回纽约后，与安全理事会关于苏丹的第 1591(2005)号决议所设委员会成员和该区域国家代表进行了磋商。[2]

二. 背景

3. 自 2004 年 7 月安全理事会首次采取措施化解该区域日益恶化的安全局势以来，达尔富尔的总体局势得到改善。2018 年 12 月的民主革命和其他积极情况，例如，2019 年 7 月 17 日签署的关于过渡军事委员会与自由和变革力量宣言联盟建立过渡时期体制和机构的政治协定、自由与变革联盟部队与过渡军事委员会签

[1] 南达尔富尔的卡斯和卡尔马难民营，以及北达尔富尔的阿布舒克难民营。

[2] 在应邀参加磋商的该区域国家和组织中，除苏丹外还有埃及和厄立特里亚也出席了磋商会。

21-09831 (C) 260721 060821





署的 2019 年 8 月 17 日《宪法宣言》、2020 年 5 月 21 日《国家保护平民行动计划》和 2020 年 10 月 3 日签署的《朱巴和平协议》，在很大程度促成了这个转变。

4. 旨在解决苏丹各州具体关切问题的《朱巴和平协议》包括一个国家框架和若干不同轨道，是该国为其所有公民实现全面可持续和平的最佳机会。《苏丹过渡政府与达尔富尔和平各方达尔富尔协定》[3] 包括多项议定书，分别涉及权力分享、财富共享、正义、问责与和解、境内流离失所者和难民、达尔富尔地区游牧民和牧民部门的发展、土地和族地、[4] 永久停火以及最终安全安排。执行这些议定书可以全面消除达尔富尔冲突的根源。

5. 自苏丹民主过渡开始以来，过渡政府实施了一些有力的政治改革，对达尔富尔也产生了积极影响。其中包括内阁改组、2021 年 2 月扩大苏丹执政主权委员会以纳入《协议》签署方武装团体以及 2021 年 4 月 29 日任命米尼•米纳维为达尔富尔权力机构主席，2021 年 6 月 14 日任命五个达尔富尔州长中的两人。最近设立和平委员会、反腐败委员会和过渡司法委员会的立法获得通过也是重要一步。

三. 对达尔富尔稳定的威胁

A. 过渡政府的看法

6. 达尔富尔国家和州当局的代表向评估小组强调，自安理会首次针对达尔富尔局势实施制裁措施以来，达尔富尔的安全局势发生了巨大变化。他们指出，国家层面的民主过渡开启了苏丹历史的新纪元，改变了达尔富尔的安全局势。达尔富尔武装团体目前与主权委员会和部长会议结成伙伴，出任了达尔富尔各州州长，还将参加过渡时期立法委员会。谈判的大门仍向尚未参加和平进程者敞开。政府军在该地区提供安全保障，而《朱巴和平协议》签署方则致力于部署达尔富尔地区维持安全部队。他们还指出，过渡政府安全部队通过与中非共和国-乍得-苏丹三方联合边境部队合作等方式，正在确保邻国的武器和武装团体不得进入达尔富尔。

7. 此外，过渡政府声称仍在依照发给安全理事会的保护平民国家计划(S/2020/429，附件)履行保护平民责任。过渡政府指出，在人道主义准入方面，2019 年已决定允许所有人道主义人员在苏丹各地通行无阻。他们还解释说，另根据 2019 年 9 月 26 日与联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)签署的一项协议，人权高专办在喀土穆设立了一个办事处和三个次区域办事处，其中一个在达尔富尔的法希尔。[5] 在这方面，过渡政府认为没有必要对达尔富尔的人道主义和人权状况进行任何监测，但感到专家小组可在收缴武器方面发挥有益的咨询支持

---

[3] 苏丹革命阵线和明尼•米纳维领导的苏丹解放军派旗下的苏丹武装反对派团体联盟。

[4] 族地系指由特定部落传统上使用的土地。

[5] 2021 年 1 月 1 日，人权高专办并入了联合国苏丹过渡时期综合援助团。人权高专办目前在苏丹执行两项任务：一项是安全理事会第 2524(2020)号决议所规定的任务，另一项是人权高专办 2019 年 9 月与苏丹签署的《东道国协定》所规定的任务。

作用。代表们认为，执行《朱巴和平协议》需要得到国际社会的支持，特别是财政支持。

B. 《朱巴和平协议》执行情况

8. 过渡政府对《朱巴和平协议》的承诺得到广泛认可，但有人对该协议的执行速度缓慢感到关切。该国严峻的经济局势仍是过渡政府关注的重中之重，但逐步落实协议的关键条款对达尔富尔的稳定至关重要。协议中要求设立的许多机制和委员会尚未组建。达尔富尔行政区主席与州长的权力关系没有得到澄清，该地区和各州之间的行政结构也没有得到确定，阻碍了签署方商定的各项细节的落实。《朱巴协议》的各武装团体签署方批评过渡政府在执行安全安排方面无所作为，而苏丹解放军/阿卜杜勒·瓦希德派(苏解/瓦希德派)得到一些境内流离失所者营地的大力支持，仍未参加该协议。与此同时，令人严重关切的是，与前政权有关联的行为体正试图破坏过渡政府和新生和平进程。

9. 《朱巴和平协议》执行进展缓慢意味着，达尔富尔不安全和不稳定的许多根源尚未消除。[6] 土地、水、气候和环境问题仍是重大潜在冲突的推手，《协议》对这些问题作了阐述，但尚未得到解决。这些问题影响着部落族群、迁徙走廊沿线的游牧民、牧民和农民以及要求返回家园的境内流离失所者和难民之间的关系。达尔富尔冲突导致法律和秩序及治理结构崩溃，至今尚未完全恢复。此外，冲突期间发生了大量暴行和侵犯人权行为，至使问责与和解诉求也未实现。[7] 这些因素与以往多项和平协议一再未能得到充分执行相叠加，使达尔富尔人民与政府当局产生了严重的不信任。

C. 达尔富尔安全局势

10. 在安全方面，虽然该地区表面上恢复了稳定，人道主义人员的准入便利也得到改善，但达尔富尔部分地区目前的安全局势仍然令人关切。评估显示，非洲联盟一联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)的撤离在很大程度上给安全和方案工作留下真空，有待过渡政府或各州当局填补。[8] 尽管武装团体签署方与国家安全部队之间的交战不再是冲突动态主要特征，但不安全情势依然存在。令人关切的重大问题包括：族群间暴力日益频繁、[9] 游牧民、牧民和农民之间的冲突、

[6] 关于达尔富尔冲突的根本原因，见南非前总统塔博·姆贝基领导的非洲联盟达尔富尔问题高级别小组 2009 年 10 月的报告。

[7] 与境内流离失所者和民间社会成员的协商表明，大家非常希望看到将背负未决逮捕令的个人移送国际刑事法院。

[8] 这种情况在政府军尚未充分获得准入便利的地方尤甚，特别是在苏解/瓦希德派势力范围内的杰贝勒迈拉及周边地区(如卡尔马难民营)。更多情况见 S/2020/1115，第 22 段。

[9] 过去一年，族群间冲突的频率和规模愈演愈烈，特别是在西达尔富尔、北达尔富尔和南达尔富尔。根据国际移民组织的数据，2021 年 1 月至 7 月达尔富尔 261 000 多人流离失所(2020 年为 58 000 人)，迄今仍有 181 000 人流离失所。261 000 人中 99.8%都因冲突而流离失所。

苏解/瓦希德派与安全部队之间在西达尔富尔杰贝勒迈拉发生冲突、[10] 苏解/瓦希德派内部派系之间的冲突、其他国家武装团体的存在利用达尔富尔作为后方行动基地、武装个人和民兵的行动(其中一些人与前政权有关联)、犯罪行为以及小武器和轻武器比比皆是，唾手可得。

11. 由于这些不安全因素，平民仍受到武装团体和一些国家安全实体的暴力攻击、骚扰和恐吓。性暴力和性别暴力，包括与冲突有关的性暴力，仍是令人关切得严重问题。2020 年记录了 105 起与冲突有关的性暴力案件，殃及 65 名妇女、39 名女童和 1 名男童。这些事件均由苏解/瓦希德派成员和武装游牧民所为，苏丹武装部队和快速支援部队也受到牵连。[11] 关于不安全对儿童的影响，联合国核实 2020 年发生了 292 起严重侵犯事件，殃及 274 名儿童(143 名男童，131 名女童)，[12] 包括《朱巴和平协议》签署方和非签署方招募儿童。农村地区和境内流离失所人口缺乏安全，使人们在雨季无法适时耕田，11 月至 2 月期间无法收获。返乡耕种的国内流离失所者(主要是妇女)会受到非法占地者的攻击。

12. 不安全情势还使得达尔富尔混合行动的缩编受到影响。自 2021 年 1 月以来，移交给文职当局的达尔富尔混合行动 14 个队部中有 11 个遭到洗劫。自 2021 年 6 月以来，签署方武装团体各部队被派往达尔富尔混合行动法希尔后勤基地围栏外围地区。这些武装团体多次干扰达尔富尔混合行动人员的行动自由，侵犯他们的安全，还可能准备待达尔富尔混合行动离开后接管营地资产。2021 年 7 月初，经苏丹武装部队协调后组建了一支联合安全部队，负责为在法希尔开展的清理结束行动提供持续安全保障。截至 7 月 23 日，达尔富尔混合行动报告称，联合安全部队的指挥控制系统尚未得到改善，但武装团体在达尔富尔混合行动后勤基地附近的存在有所减少。

13. 与达尔富尔有关的安全局势区域层面也仍然令人严重关切。评估小组在喀土穆期间与有关专家小组举办了一次圆桌讨论会。两小组强调苏丹达尔富尔地区与利比亚、中非共和国、乍得和南苏丹之间的边界千疮百孔，构成安全挑战。两小组强调，武器和武装团体继续穿梭于达尔富尔和区域各国，对达尔富尔和这些国家的安全与稳定构成威胁。中非共和国问题专家小组向安全理事会通报了有关信息，说明了战斗人员[13] 和武器[14] 从达尔富尔流入中非共和国的情况，以及从中非共和国

[10] 在杰贝勒迈拉，苏解/瓦希德派与苏丹武装部队与苏丹武装部队和快速支援部队和快速支援部队发生冲突，导致数万人流离失所。苏解/瓦希德派苏丹解放军-瓦希德派各部族之间也发生了暴力对抗，由于对和平进程的立场不同，各部族仍各自为政。

[11] 见关于与冲突有关的性暴力的报告(S/2021/312)。

[12] 见关于儿童与武装冲突的报告(A/75/873-S/2021/437)。另见 S/2021/199，第 28 段。

[13] S/2021/87，第 37 至 41 段和附件 3.7 至 3.10；S/2020/662，第 38 段和附件 3.5；S/2019/930，第 65 和 66 段及第 68 段；以及 S/2021/87，第 30 和 31 段及附件 3.1 至 3.6。

[14] S/2021/87，第 32 至 36 段及 S/2019/930，第 72 至 78 段。

向达尔富尔贩运自然资源的情况。[15] 中非共和国、乍得和苏丹之间的三方合作得到肯定，被认为有助于管理边境地区局势，成为可借鉴的区域合作良好范例。[16]

14. 利比亚问题专家小组记录了达尔富尔武装团体从利比亚流入苏丹的情况，[17] 以及快速支援部队在利比亚的存在[18] 和招募苏丹战斗人员在利比亚作战的情况，[19] 其中也包括哈夫塔尔附属部队的招募行为。[20] 据估计，达尔富尔战斗人员大约 4 000 至 5 000 人及其装备仍留在利比亚。如果不加审慎管理，这些人员的返回和重新融入可能成为一个破坏达尔富尔稳定的因素。自 1 月份以来，已有大批签署方武装团体部队依照《朱巴和平协议》返回苏丹。然而，安全安排迟迟未得到落实，加剧了这些战斗人员的不满情绪，因为他们在重返社会进程开始之前得不到工资或后勤支持。如果这种情况继续下去，武装运动内部有可能进一步分裂，一些战斗人员很可能返回利比亚。

15. 苏丹问题专家小组注意到，《朱巴和平协议》的若干签署方武装团体预感会按照协议的设想进行部队整编，因此继续招募战斗人员，准备返回达尔富尔。例如，正义与平等运动在西加扎勒河州的拉贾地区有一支小部队，正在招募新的战斗人员并修理车辆，为返回达尔富尔做准备。专家小组评估后认定，在《协议》签署后，苏丹解放军/明尼・米纳维派和苏丹解放力量联盟在南苏丹团结州的伊达附近设立了小型军营，以便在散居国外的达尔富尔人中招募新兵，包括恢复平民生活的退伍军人。根据他们提供的信息，新招募的苏丹解放军/明尼・米纳维派部队的部分人员 4 月初乘 27 辆车抵达达尔富尔。

16. 乍得最近的事态发展也会影响达尔富尔动态。来自扎格哈瓦部落的已故总统伊德里斯・代比・伊特诺是《朱巴和平协议》的担保人，对一些达尔富尔武装团体具有很大影响力。他离开政治舞台对达尔富尔和平进程的影响尚不清楚。尽管如此，乍得与苏丹根据最初与前政权签订的互不侵犯条约所议定的和解有可能得以延续。

D. 保护平民国家行动计划

17. 过渡政府预感达尔富尔混合行动即将撤离，向安全理事会提交了一份保护平民国家行动计划(S/2020/429，附件)，[21] 迄今还向安理会提交了三次定期进展报告(见 S/2020/901、S/2021/107 和 S/2021/263)。安全理事会关于苏丹的第 1591(2005)

---

[15] S/2021/87，第 30 和 31 段及附件 3.4。

[16] 同上，第 43 至 46 段。

[17] S/2021/229，第 19 段和附件 9，第 5 至 11 段。

[18] S/2019/914，第 24 和 25 段以及 S/2021/229，第 20 段。

[19] S/2021/229，第 22 段和附件 10。

[20] 同上，附件 9，第 4 段。

[21] 该计划涉及以下问题：流离失所者和难民；法治和人权；解除武装、复员和重返社会；打击暴力侵害妇女和儿童行为；人道主义行动；加强冲突避免和解决机制；游牧民相关问题；重建、发展和基本服务以及水和环境卫生。

号决议所设委员会国家协调机制协调员向评估小组通报了情况，指出国家一级的国家行动计划执行委员会由内阁事务部长担任主席，接受内政部长的全面监督，并由所有相关职能部委组成。评估小组还获悉，国家颁布了一项法令，规定在各州设立行动计划执行委员会。冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室签署了一个合作框架，并制定了预防和应对性别暴力的国家标准作业程序。第一部反性别暴力法正在编制中。所采取的其他步骤中还包括：在警察局设立了 50 个性别平等事务室(每个达尔富尔州 10 个)，还有 200 名妇女(均来自阿布苏克营地)正在接受警官培训。

18. 评估小组可在法希尔和尼亚拉会见保护平民委员会。在尼亚拉，南达尔富尔保护平民委员会的警察部分向小组通报了情况，并表示安全局势稳定，已经建立了一支由苏丹武装部队、快速支援部队、警察和情报总局组成的联合部队。[22] 评估小组获悉，这支由 1 103 人和大约 104 辆车组成的联合部队为该地区前达尔富尔混合行动的各队部和平民提供保护，还在保障南达尔富尔 10 个境内流离失所者营地的安全。这支联合部队还开展夜间巡逻。委员会知道有签字方武装团体所属部队驻守城镇，但它们不是联合部队的组成部分。

19. 警方与南达尔富尔人道主义援助专员密切合作，力求确保估计 29 000 名难民自愿返回中非共和国和南苏丹的 21 个地点 229 个村庄。警察在境内流离失所者营地设立了派出所，南达尔富尔州保护平民委员会刚刚在营地发起了一项社区警务倡议，努力从营地成员中招募警察(包括妇女)。警察部分正在跟踪部族间暴力和部落暴力，并视需要向受影响的地区部署部队。根据该委员会的通报，警察维护安全的努力所面临的最大挑战是缺乏后勤和运输能力，特别是警用车辆。驻尼亚拉联合国国家工作队的一名代表证实，联合国国家工作队与委员会警察部分有良好工作关系，后者在处理安全事件方面积极主动，反应迅速。评估小组确实观察到身着各种制服的士兵乘坐装有大口径机枪的车辆在尼亚拉街道上巡逻，还有一些警察驻守城市不同地区。安全局势似乎很平静，南达尔富尔的安全事件似乎有所减少。

20. 在法希尔，评估小组可以会见更广泛的部级机构组合，而这些机构由北达尔富尔保护平民委员会组成，在北达尔富尔社会福利部总干事领导下开展活动。自 2021 年成立以来，该委员会已举行 6 次以上协调会议，并对北达尔富尔的 8 个地点进行了联合评估以消除冲突根源。与在南达尔富尔一样，委员会强调安全局势十分稳定，过去六个月来没有发生重大安全事件，并表示农牧民之间的关系也得

[22] 在非洲联盟委员会主席和联合国秘书长关于非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动及其后继存在的特别报告中，安全理事会获悉过渡政府宣布计划向达尔富尔部署 12 000 名苏丹武装部队、快速支援部队和苏丹警察部队安保人员。后改为 6 000 人。到 8 月 26 日，80 辆武装车辆(10 辆属于苏丹武装部队、50 辆属于快速支援部队、20 辆属于后备警察)运载数目不详的联合部队人员抵达北达尔富尔，保护凯卜卡比耶、萨拉夫乌姆拉和西雷夫等地农业区(S/2020/1115，第 21 段)。

到改善。[23] 委员会承认，部族间暴力、部落冲突和对政府缺乏信任乃是不安全的根源，但《国家行动计划》已促成相关行为体携手合作，共同应对这些挑战。评估小组还获悉，委员会已经确定了维持安全部队的抵达地点。

21. 自愿回返和重新安置委员会负责人指出，境内流离失所者和难民已于 2020 年 8 月、甚至在北达尔富尔州保护平民委员会成立之前开始返回北达尔富尔。委员会有一个计划，用于通过联合国难民事务高级专员公署处理境内流离失所者营地的 136 276 名回返者、来自乍得的 6 300 名回返难民和直接来自乍得难民营 18 000 名回返难民等问题，但缺乏资源。因此，返回者面临着服务恶劣、无法满足基本需求的问题，这也给收容社区带来压力。在其他保护举措中，委员会说明在保护境内流离失所者方面为部队和有关伙伴进行了一系列能力建设培训，以及法治问题培训。委员会在警察内部设立了多个调查股，并招聘和培训了 350 名女警察，开设了两个保护妇女儿童办公室。

22. 除了在北达尔富尔和南达尔富尔观察第一手情况外，评估小组还受益于联合国国家工作队成员的反馈，工作队成员还分享了与东达尔富尔保护平民委员会合作的积极经验。

23. 可能需要更好地宣传这些委员会的工作方案和成就，因为州一级的几个对话者小组不知道这些委员会的成立，也不知道它们对改善人民生活的相对影响。

E. 武器收缴方案

24. 一般而言，评估小组无法收到与联邦一级或州一级收缴武器有关的全面信息、文件或统计数据。[24] 委员会的国家协调机制特别提到政府收缴武器的前两个阶段，第三阶段正在进行中。上届政府于 2016 年 4 月成立了达尔富尔各州武器收缴高级委员会，又于 2017 年(通过 2017 年第 419 号总统令)启动了平民和民兵武器收缴进程。[25] 截至 2018 年 3 月，苏丹前政府在全国各地收缴了 107 000 多件武器，包括从达尔富尔收缴的 67 000 件，另从前政府或民防部队附属民兵收缴的 200 000 件武器。据评估，达尔富尔非法武器估计数在 700 000 件和 170 万件之间，相比之下，收缴的武器数量并不多。[26]

25. 如上次报告(S/2020/1115，第 17 段)所述，政府 2017 年和 2018 年开展的武器收缴活动在一定程度上改善了城市地区的安全状况，促成境内流离失所者自愿回

[23] 该评估得到北达尔富尔首席大法官的确认，他最近走访了北达尔富尔的所有地点，注意到民众可在一定程度上诉诸司法。州总检察长告诉评估小组，18 个地区中有 11 个地区设有检察官办公室。北达尔富尔人权委员会主席指出，在安全局势得到改善同时，政治权利和新闻自由也有所改善。

[24] 但获悉个案武器收缴情况。例如，北达尔富尔代理州长提到，在一个地区快速支援部队一天内在市场上收集了 86 辆摩托车和武器。在与保护平民委员会举行的一次会议上，快速支援部队代表谈到在一个地方收缴了 137 件武器。

[25] 见上次关于这一主题的报告(S/2017/747，附件)。

[26] 见联合国裁军研究所 2020 年 9 月“关于苏丹过渡时期武器弹药管理，重点探讨达尔富尔、南科尔多凡州和青尼罗州情况”的初步研究报告。

返。不过，回返或重新安置并不持久，因为许多回返者只是到农场种植和收割农作物，而不是常住。

26. 此外，这一武器收缴过程基本由快速支援部队实施。从民间社会团体和境内流离失所者收到的反馈显示，鉴于快速支援部队以往介入达尔富尔冲突的历史，民众仍对快速支援部队收缴武器持高度不信任态度。可能有必要将新的武器收缴方案与 2017 年的举措相区别。

27. 保护平民国家行动计划的解除武装、复员和重返社会部分概要阐明了《武器弹药法》所规定的武器拥有管制条例，在第一次和第二次定期报告中，安全理事会获悉已建立联合部队负责收缴武器和无照车辆。《朱巴和平协议》还载有签署方关于在停火安排、解除武装、复员和重返社会和安全部门改革框架内收缴和管理武器的承诺。虽然《朱巴和平协议》签署方之间的停火似乎得到维持，但在落实国家行动计划和《协议》所述武器收缴方案方面似乎尚未取得重大进展。

四. 关于基准的建议

28. 本节概述了安全理事会评估关于达尔富尔的措施的四个关键基准。这些基准可协助执行《朱巴和平协议》、保护平民国家行动计划、社区武器收缴方案和遵守制裁措施。鉴于《关于国家问题的协议》与执行达尔富尔一级协议中各项议定书之间相互联系，本报告还关注国家一级的关键政治改革规定。应审查下文列出的基准和相关目标，以酌情对照评估进展情况。

基准 1：政治和治理问题取得进展

29. 拟议设立一个政治和经济治理问题执行进展有关的基准，特别是在建立国家和地区各级过渡机构和进程方面。这些目标及其相关指标可使过渡政府能够在解决达尔富尔地区及其人民(包括妇女)被排斥在地区和国内政治和经济生活之外的问题上取得有意义的进展。达尔富尔人民需要取得这种进展，以建立对过渡政府和地区当局执行《朱巴和平协议》承诺的信任。

30. 实现这一基准的第一个目标是，增进和深化目前由主权委员会和部长委员会组成的过渡政府的合法性，提高达尔富尔人民在国家行政机构中的代表性，并着手处理助长达尔富尔冲突的经济问题。这项目标可通过以下方面衡量：

(a) 根据《宪法宣言》建立过渡期立法委员会，其中妇女代表至少占 40%。这 40%的配额应包括来自达尔富尔的妇女代表；

(b) 依法设立国家资源和财政收入分享和分配委员会(达尔富尔地区有公平代表权并由总理任命的一名独立人士担任主席)、达尔富尔重建和发展委员会以及达尔富尔和平支助和可持续发展基金；[27]

[27] 各方已同意将国家来自达尔富尔矿产和石油资源的净收入的 40%分配给该地区，为期 10 年。此外，达尔富尔地区应将自然资源收入的 3%分配给开采这些资源的各地区当地居民。苏丹政府还承诺 10 年内每年向达尔富尔和平支助和可持续发展基金支付 7.50 亿美元，为在达尔富尔执行《和平协议》提供资金，包括在签署协议后一个月内提供首批 1 亿美元。

(c) 成立达尔富尔土地和族地委员会，开始审理和调解因达尔富尔冲突而失去土地的个人和社区提出的财产归还要求。要完成的第一步是，对已证明 1989 年 6 月后被征用或强行征用的土地登记进行审查和予以撤销；

(d) 成立和启动牧民、游牧民和农民全国委员会。该委员会的运作应包括将该部门工作机制的所有资产移交给该委员会；公开该委员会的工作程序；制定委员会的组织结构；制定一项战略用于处理《议定书》第 6 章第 8 段概述的事项；以及达尔富尔和平支助和可持续发展基金为该委员会提供第一年预算；

(e) 成立国内流离失所者和难民委员会，作为制定全面重新安置和遣返战略的第一步，同时考虑到国内流离失所者和难民的意见和意愿。

31. 第二个目标涉及提高达尔富尔妇女在《协议》所述机构和进程中的代表性和参与度。这项目标可以通过以下方面衡量：按照《达尔富尔协议》第 26、27 和 28 条的规定，将达尔富尔男子和妇女在国家公务员队伍、司法机构和检察官办公室中的任职人数提高 20%；

32. 第三个目标涉及建立相关机制，以监测和评估《协议》执行情况，特别是《协议》中涉及达尔富尔的部分。运作这些机制可以促进达尔富尔人民更好地了解过渡政府的执行计划，并有助于动员更多的国际支持。该目标可通过以下方面衡量：

(a) 与相关利益攸关方协商启动一个独立、干练和可信的《和平协议》监测和评价机制。在这方面，第一步将是过渡政府争取其国际伙伴同意该机制的职权范围，其中应包括关于该机制的组成(包括其主席)、工作方法和秘书处的信息；

(b) 加强和平委员会的能力，该委员会目前由一名负责执行全面和平协议的专员组成；

(c) 设立“达尔富尔烈士和伤员事务基金”，[28] 以及达尔富尔赔偿和补偿基金(由达尔富尔和平支助和可持续发展基金供资)，基金结构中至少 40%是妇女。

基准 2：达尔富尔过渡安全安排取得进展

33. 第二个拟议基准侧重于各方商定的《朱巴和平协议》的安全安排条款，[29] 该协议力求消除达尔富尔冲突的根源。《协定》中概述的过渡安全安排的进展[30] 可以为维持目前的停火作出有意义的贡献；通过部署维持安全部队等办法加强达尔富尔各州平民的安全感和实际安全；启动将《协议》签署方部队编入军事机构和安全部门的进程；并对不愿通过解除武装、复员和重返社会方案接受编制的部队

[28] 达尔富尔协议第 8 章第 26.12 条中的基金名称。

[29] 达尔富尔轨道安全安排议定书各方指以下苏丹过渡政府和武装斗争运动：苏丹人民解放运动/解放军；正义与平等运动；苏丹解放力量联盟；苏丹解放运动-过渡委员会；以及苏丹联盟。苏丹的军事机构的组成是，苏丹武装部队和快速支援部队；统一的苏丹警察部队；以及情报总局。

[30] 协议规定了安全安排的四个阶段：第一阶段：为人道主义目的继续停止敌对行动，以求达成永久停火协定；第二阶段：执行《永久停火协议》和其他全面安全安排，执行军事机构和其他安全部门整编方案；第三阶段：实施解除武装、复员和重返社会方案；第四阶段：实施军事机构和安全机构(安全部门)的改革、发展和现代化计划。

进行有效管理。这些规定的实施也可能直接缓解那些曾造成必须实施武器禁运的达尔富尔安全局势的关切问题，并为调整或取消武器禁运提供机会。这些步骤可以进一步增强公众对安全和法治机构的信任，但必须在受影响社区的参与下并按照国际人权标准采取这些步骤。

34. 与这一基准有关的第一个目标是，建立和启动《朱巴和平协议》规定的战略级机制[31] 和进程，以监督与安全安排有关问题的执行和管理情况。实现这项目标将有助于管理永久停火、解除武装、复员和重返社会和部队整编进程。这项目标可通过以下方面衡量：

(a) 启动联合高级委员会[32] 和安全安排问题联合高级军事委员会，[33] 确保其有效透明运作；

(b) 按照《协议》的要求，制定和批准军事机构和安全部门改革、发展和现代化的总体计划，并监测执行情况。

35. 第二个目标是按照《协议》的要求，最终达成永久停火协议。这项目标可通过以下方面衡量：

(a) 按照《协议》的规定以永久停火协议取代 2019 年 10 月 21 日《停止敌对行动协议》；

(b) 成立颁布关于组建委员会的第 245 号所指停火委员会，总部设在法希尔，在达尔富尔各州/地区设分部；

(c) 界定武装运动签署方部队集结区和集结点；界定这些集结区和集结点周围的非军事区；通过停火委员会开始核查、分类、监测和清点其武器；移交某些类别的武器；并按照《协议》规定向停火委员会移交其部队名册；

(d) 根据达尔富尔协议第 8 章第 24 条，过渡政府向停火委员会提交一份全面计划，解除在达尔富尔开展行动的其他部队或团体(包括外国团体)的武装。

36. 第三个目标是《协议》中预见的维持安全部队的部署和有效运作。这支部队的及时部署会加强永久停火的实施，并消除现有紧张和不安全根源，如部族间冲突，还可以为各武装运动部队未来的整编进程奠定基础。这项目标可通过以下方面衡量：

[31] 已通过法令正式成立联合高级军事委员会(第 243 号法令)和永久停火委员会(第 245 号法令)及其部门委员会(第 244 号法令)。

[32] 由武装部队总司令担任主席，成员包括快速支援部队司令、国防部长、内政部长、参谋长、警察局长、情报总局局长、军事情报局局长和各武装斗争运动负责人，负责监督、监测和评估。

[33] 由每一方一名高级军事指挥官、每一方五名高级军官、一名法律顾问、解除武装、复员和重返社会专员、人道主义事务专员、调解国一名代表、乍得一名代表、非洲联盟一名代表和联合国一名代表组成。

(a) 向达尔富尔所有 5 个州部署维持安全部队并启用这支部队；[34]

(b) 向安全理事会提交关于这支部队部署情况的初次报告。初次报告应包括将在每个州部署的这支部队的人数和组成情况；部署前培训，包括国际人道主义和人权法培训；部署时间表；这支部队在州和地区一级的指挥和控制；行动概念；以及将部署到各州的这支部队的武器和弹药管理；

(c) 随后每六个月向安全理事会提供最新进展情况，说明部队部署和行动，以及为处理部队人员的任何不当行为而采取的步骤；

(d) 在州和地区一级制定宣传战略，同时成立相应的保护平民委员会，解释部队的部署和作用。宣传战略应说明公众可使用哪些机制举报部队虐待和不当行为。

37. 第四个目标是完成《协议》各方商定的解除武装、复员和重返社会方案进程。这一目标可以有益地借鉴苏丹现有解除武装、复员和重返社会委员会的结构和经验，实现这一目标的进展可以用以下方面来衡量：

(a) 重组解除武装、复员和重返社会高级理事会和国家解除武装、复员和重返社会委员会，由《协议》各方代表参加，并设立达尔富尔地区解除武装、复员和重返社会委员会；[35]

(b) 完成对达尔富尔解除武装、复员和重返社会相关需求和挑战的全面评估，包括但不限于武装运动签署方部队重返社会，以及与解除武装、复员和重返社会高级理事会协调；[36]

(c) 立即无条件解散和释放所有儿童战斗人员，以及有特殊需求的群体和女性前战斗人员，交由解除武装、复员和重返社会联合委员会重新融入社会；

(d) 为签署协议的武装团体中愿意重返平民生活的前战斗人员，或不符合加入安全机构标准的人，建立并实施一个有足够资金的解除武装、复员和重返社会方案。作为第一步，重要的是为解除武装、复员和重返社会方案制定适当和现实的资格标准政策。

38. 第五个目标涉及根据《协议》确立的标准，完成签署方武装运动并入军事机构和安全部门的工作。这项目标可通过以下方面衡量：

(a) 设立技术整编委员会，负责规划、实施、管理和监测武装运动前战斗人员的整编进程；

[34] 过渡政府应加强民警包括女民警在这支维持安全部队中的作用，还可以考虑在部队中纳入一个小规模文职组成部分，从参加州一级保护平民委员会的实体中抽调。民警和(或)文职组成部分可以成为部队和部署部队的社区之间的有益交接点。

[35] 见关于理顺国家行动计划和《朱巴和平协议》内某些活动必要性的第 41(a)段。

[36] 为促进前战斗人员在社区一级有效重返社会，过渡政府还不妨考虑社区一级减少暴力举措的重要性。

(b) 成立联合警察技术委员会和联合情报技术委员会，负责根据商定标准，将武装运动成员分别编入警察和情报总局；

(c) 根据整编部队的规模，在总指挥部、地面部队、警察和情报总局任命若干来自武装运动的高级军官；

(d) 制定计划和政策，在整编部队驻留达尔富尔的整个商定期间管理部队。

基准 3：保护平民国家行动计划取得进展

39. 第三个拟议基准侧重于加强平民主导的《保护平民国家行动计划》的执行，这可能是对上述安全安排基准的有力补充。实现这一基准及其指标可以通过保护平民委员会、武器收缴、提供人道主义援助、法治和诉诸司法来加强安全的平民层面。

40. 这一基准的第一项目标是，确保在达尔富尔一级执行国家行动计划的体制和报告框架充分运作。这项目标可通过以下方面衡量：

(a) 执行现有法令，让打击暴力侵害妇女和儿童事务局直接向部长委员会报告工作。这将确保它能够独立报告在保护问题上取得的进展，特别是安全部队和武装运动的行为；

(b) 在所有相关职能部委，特别是从事保护妇女和儿童工作的实体的积极参与下，在达尔富尔所有五个州建立并启动由文职人员领导的部际保护平民委员会；

(c) 为执行国家行动计划制定和传播针对具体州的行动计划，促进国际社会的支持；

(d) 有系统地将州一级保护平民委员会主席纳入州长主持的安全委员会，以确保采取综合办法改善各州安全；

(e) 定期向安全理事会提交关于国家行动计划执行情况的六个月进度报告，报告应反映达尔富尔各州的进展、挑战和支助需求。[37]

41. 这一基准的第二项目标是，确保在国家行动计划关键方案层面取得进展。衡量进展的指标包括：

(a) 根据《朱巴和平协议》审查国家行动计划并使之合理化，包括需要建立新的委员会来实现类似的目标(如解除武装、复员和重返社会，以及与游牧民和牧民有关的问题)；

(b) 根据需要审查和更新 2017 年 7 月第 417 号总统令和相关武器收缴方案，同时考虑到《朱巴和平协议》签署后达尔富尔新的政治和安全情况；

[37] 这一点很重要，因为达尔富尔各州安全局势有所不同。例如，2020 年，在达尔富尔记录的 40 起族群间暴力事件中，有一半发生在西达尔富尔州。

(c) 执行与负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室达成的合作框架，关注问责制、预防措施和向幸存者提供全面服务；

(d) 制定和签署新的《国家预防计划》，以防止苏丹包括达尔富尔的所有六种严重侵害儿童行为；[38]

(e) 为在有需求地区提供人道主义援助的相关联合国机构、基金和方案提供必要的警察护送。这也将要求联合国行为体协调彼此要求，以尽量减少对有限的护送警力的压力。

基准 4：过渡时期司法和问责制方面取得进展

42. 拟议最后基准涉及达尔富尔实现过渡司法和问责制。这符合《朱巴和平协议》各方所作的承诺，这些承诺确认和解对于消除达尔富尔冲突的根源包括解决达尔富尔人民受排挤问题的重要性，并推进国际刑事法院和过渡政府之间合作的新时代。实现这一基准不仅为受害者提供补救，给冲突期间在达尔富尔犯下的罪行提供一种有责必究的责任感，还有助于促进达尔富尔各族人民之间的和平共处、合作和社会团结。

43. 这一基准的目标是落实《朱巴和平协议》中商定的过渡时期司法机制，追究所犯罪行和侵犯行为的责任并促进和解。这项目标可以通过以下方面衡量：

(a) 确保向所有相关利益攸关方包括受害者、妇女、青年、社区和民间社会广泛宣传关于过渡期正义委员会的法律；

(b) 建立和启动真相与和解委员会，还应让妇女代表参加该委员会，除其他外，负责查明和评估达尔富尔冲突的根源和处理侵犯行为、犯罪和践踏人权行为，包括 1989 年 6 月以来侵犯经济、社会、环境和文化权利的行为等任务；

(c) 设立和启动达尔富尔罪行特别法庭，包括任命一名独立检察官，起诉 2002 年以来的灭绝种族罪、危害人类罪、战争罪和严重侵犯国际人权和违反人道主义法行为。

五. 结论

44. 苏丹 2018 年的民主革命开启了该国历史上重要新篇章。过渡政府为应对该国面临的巨大挑战作出了许多困难但重要的决定，以满足苏丹人民的愿望，包括达尔富尔人民的愿望。在这方面，安全理事会实施和维持制裁制度的环境已经改变。因此，安理会应及时考虑可设立哪些基准用于审议第 1591(2005)号决议所设苏丹制裁制度，包括解除武器禁运。[39]

[38] 政府的 2016 年行动计划于 2018 年完成。六种严重侵权行为是杀害和残害儿童；招募或使用儿童兵；针对儿童的性暴力；绑架儿童；攻击学校或医院以及拒绝儿童获得人道主义援助。

[39] 另见 S/2019/816，第 49 段，其中呼吁安全理事会考虑审查制裁制度，包括解除武器禁运。

45. 本报告中的拟议基准得益于与广泛苏丹对话者及其区域和国际伙伴的协商。这些基准主要以保护平民国家行动计划和《朱巴和平协议》所作承诺为依托，如能落实可以进一步改善达尔富尔的政治、安全、人道主义和人权状况。我建议安全理事会迅速审议和通过其基准，并要求秘书处在基准通过后 6 个月内和定于 2022 年 2 月 12 日或前后延长制裁制度之前，提供关于基准执行情况的最新进展情况。尽早对照安理会确定的基准审查所取得的进展将使过渡政府有机会证明对达尔富尔地区的制裁特别是武器禁运可以调整或不再需要。

46. 过渡政府表示坚决致力于执行国家行动计划和《朱巴和平协议》，但这需要国际社会的支持和邻国的合作。上述基准还阐明了过渡政府执行该计划和《协议》所需优先行动，以便其合作伙伴能够更好地支持过渡政府在达尔富尔的计划和方案。我鼓励苏丹的国际伙伴协调其集体和双边支持，以确保方案计划前后一致，卓有成效。我注意到，过渡政府正在继续努力与《朱巴和平协议》非签字方接触。我再次呼吁阿卜杜勒·瓦希德派参加和平谈判，为达尔富尔和国内其他地区的建设和平、安全与发展作出贡献。

47. 鉴于苏丹政治环境的变化，过渡政府宜主动直接与安全理事会关于苏丹的第 1591(2005)号决议所设委员会接触。在保护平民国家行动计划获得好评并定期向安全理事会提交最新情况的基础上，过渡政府与委员会保持更密切的定期接触可以增进对达尔富尔局势的相互理解。过渡政府代表定期向委员会通报情况会对双方都有利。[40] 鉴于制裁往往会带来污名，我鼓励安理会及其委员会加强沟通战略，明确说明制裁制度并非针对过渡政府，而是以此支持政府努力全面恢复达尔富尔的和平与稳定。

---

[40] 过渡政府负责提供情况通报的官员除其他外还可能包括安全理事会关于苏丹的第 1591(2005)号决议所设委员会国家协调机制协调员和打击暴力侵害妇女儿童事务局局长。